

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE REVISION PARTIELLE DU CONCORDAT INSTITUANT DES MESURES CONTRE LA VIOLENCE LORS DE MANIFESTATIONS SPORTIVES

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSJU 559.2).

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit :

I. Contexte

Lors de la phase préparatoire du Championnat d'Europe de football 2008, le Parlement fédéral avait décidé de réviser la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI).

Pour ce faire, de nouveaux instruments pour lutter contre la violence croissante lors de manifestations sportives ont été introduits, soit la création d'une base de donnée nationale permettant d'enregistrer les supporters auteurs de violence (HOOGAN), les interdictions de périmètre, l'obligation de se présenter, les interdictions de se rendre dans un pays donné et la garde à vue contre les personnes violentes.

Cependant, la validité de ces mesures était limitée à fin 2009. Afin de pouvoir continuer à utiliser de telles mesures, les cantons ont élaboré le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (ci-après : CVMS).

Ce dernier est en vigueur dans 26 cantons suisses depuis le 1^{er} septembre 2010.

En parallèle, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après : CCDJP) a développé une Politique concernant les mesures contre la violence dans le contexte des manifestations sportives.

Malgré cela, les dernières saisons sportives ont été marquées par des débordements toujours plus graves lors des matchs de football et dans une moindre mesure lors des rencontres de hockey sur glace. Devant l'évolution du phénomène de la violence dans le sport, et constatant la limite des mesures mises en place, il est apparu indispensable de renforcer les moyens de lutte et de prévention mais également d'instaurer dans ce contexte un cadre légal clair. Ainsi, la CCDJP a entrepris de modifier le CVMS.

Les problèmes liés au comportement des supporters violents sont de plusieurs ordres. On relève en premier lieu une consommation excessive d'alcool ou de produits stupéfiants qui contribue à une augmentation de l'état d'excitation et à une forte désinhibition face à la commission d'actes violents. En outre, certains supporters ont fréquemment recours à des objets tels que des engins pyrotechniques et des fumigènes, dont l'utilisation se révèle extrêmement dangereuse, particulièrement lors d'attroupements. On note par ailleurs que les supporters violents agissent souvent masqués à l'aide d'écharpes ou de cagoules. Profitant de cet anonymat, ils commettent des déprédations plus graves comme le lancer d'engins pyrotechniques, sachant que les moyens d'identification par la police sont considérablement limités. Il a également été constaté que les supporters n'hésitent pas à commettre des actes de violence (orale ou physique) à l'encontre de la force publique, notamment lors des contrôles, pouvant aller jusqu'à empêcher les agents d'accomplir leurs tâches. Le rapport de la CCDJP annexé à la présente donne des exemples illustrant ces actes de violence (p. 6).

La recrudescence des actes de violence depuis ces dernières années montre clairement que le système actuel de mesures a atteint ses limites. Quand des sanctions pénales ou administratives comme l'interdiction de périmètre ou de stade peuvent être mises en œuvre, elles ne sont que très peu dissuasives en raison de leur sévérité relative. Ainsi, avec le CVMS actuellement en vigueur, on peut regretter les effets peu dissuasifs des interdictions de périmètre en raison de leur durée mais également de leur étendue limitée, qui ont notamment pour conséquence qu'un supporter faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans un canton peut sans difficultés particulières se rendre dans un autre canton à l'occasion d'une autre rencontre sportive pour y commettre des actes de violence et des déprédations. De plus, les prescriptions du CVMS, bien que considérant le transport et l'utilisation d'engins pyrotechniques comme un comportement violent et une menace pour la sécurité publique, ne permettent pas de les réprimer, conférant ainsi une sorte d'impunité à de tels agissements. On peut également regretter que les actes de violence contre la force publique tel que les voies de fait ou l'acte d'empêcher les agents de police d'accomplir ces tâches ne soient pas réprimés ou simplement considérés comme un comportement violent.

Considérant que la violence dans le cadre des matchs de football et de hockey sur glace ne doit plus être perçue comme un fait de société inévitable, la CCDJP a entrepris un projet de modification du concordat susmentionné. Cette révision s'inscrit incontestablement dans une volonté de renforcer les mesures de prévention de la sécurité afin de mettre fin au phénomène de la violence dans le cadre des manifestations sportives.

La révision partielle du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives est déjà entrée en vigueur dans neuf cantons (NE, SG, AR, UR, OW, AI, AR, LU, ZH).

II. Exposé du projet

A. Projet en général

La présente révision apporte notamment des éclaircissements à certaines dispositions actuelles qui laissaient transparaître un certain flou juridique. La notion de comportement dangereux a, par exemple, été complétée afin de viser les comportements de supporters constituant des voies de fait ou qui empêchent les forces de l'ordre d'accomplir leurs actes officiels. La durée maximale des interdictions de périmètre a été augmentée de un an à trois ans et leur portée étendue à l'ensemble du territoire suisse. Le CVMS prévoit en outre l'instauration, pour les matchs de football et de hockey sur glace des ligues supérieures, d'un régime d'autorisation, lequel peut être assorti de certaines obligations par les autorités cantonales. Le principe du contrôle préalable des identités avec comparaison préalable avec la base de données des hooligans est également prévu.

Les principales nouveautés de ce projet de révision sont les suivantes:

- Les voies de fait et l'empêchement d'accomplir un acte officiel deviennent des comportements violents pouvant donner lieu à des mesures CVMS (art. 2 al. a let a et i CVMS);
- L'introduction d'un régime d'autorisation pour les matchs de football et de hockey sur glace des ligues supérieures, qui peut être assortie de certaines obligations ou restrictions à la charge des organisateurs (art. 3a al. 1 et 2 CVMS);
- L'institution d'un contrôle d'identité des supporters, préalable au transport ou à l'entrée des stades (art. 3a al. 3 CVMS);
- La création d'une norme de compétence relative à la fouille des supporters à l'entrée des stades (art. 3b CVMS);
- L'augmentation de la durée des interdictions de périmètres de un à trois ans, et extension de leur champ d'application territorial à toute la Suisse (art. 4 al. 2 CVMS);
- L'extension des conditions relatives au prononcé d'une obligation de se présenter à la police, et sans nécessité de violation préalable d'une interdiction de périmètre (art. 6 CVMS).

B. Commentaire par article

Les modifications constituant des nouveautés ou un changement fondamental de pratique seront invoquées ci-après. D'autres modifications mineures sont également contenues dans le projet de révision, mais, dans la mesure où des éclaircissements étaient nécessaires, nous nous permettons de vous renvoyer à l'extrait détaillé du rapport du 2 février 2012 de la CCDJP relatif au projet de modifications du CVMS, joint à la présente.

Article 2 – Définition du comportement violent

La définition du comportement violent pouvant donner lieu à des mesures selon le CVMS a été précisée afin de permettre d'englober les infractions commises avant et après la tenue des rencontres, ceci dans la mesure où la pratique actuelle ne permettait de poursuivre que les infractions commises pendant celles-ci.

Le seuil du délit minimum pouvant entraîner des mesures aux sens du CVMS (actuellement lésions corporelles simples) a été étendu aux voies de fait au sens de l'article 126 du Code pénal suisse (ci-après : CPS). En rajoutant cette infraction au catalogue des infractions qui se poursuivent d'office, il deviendra plus aisé de poursuivre les supporters agressifs envers les forces de l'ordre, lors des contrôles effectués par ceux-ci.

Il a également été rajouté dans le catalogue des infractions l'emploi d'explosifs ou de gaz toxiques (art. 224 CPS), ainsi que l'empêchement d'accomplir un acte officiel (art. 286 CPS). Cette dernière infraction pouvant être réalisée par exemple lorsque certains supporters font barrage à la Police qui tente d'intervenir pour arrêter un individu.

Article 3a – Régime de l'autorisation

La principale nouveauté apportée au CVMS dans le cadre de cette modification porte sur l'instauration d'un régime d'autorisation pour les matchs de football et hockey sur glace (art. 3a al. 1).

Cette autorisation peut être assortie d'un certain nombre d'obligations à la charge des clubs. De l'avis de la CCDJP, ce système constitue "le seul moyen pour les autorités compétentes d'intervenir sur les concepts de sécurité et les règlements des stades, afin de pouvoir influencer ce domaine jusqu'ici resté sous la responsabilité des privés"¹. L'efficacité d'une telle mesure réside essentiellement dans son application immédiate et uniforme, son institution dans le CVMS semble dès lors le plus approprié.

Ce régime d'autorisation s'applique à tous les matchs de clubs de divisions les plus élevées, indépendamment du lieu où ils se déroulent ou du fait qu'il s'agisse de matchs de championnat, de coupe, de tournois, amicaux ou même internationaux. Considérant en outre que les problèmes de sécurité se posent certes essentiellement, mais pas uniquement, dans le cadre des matchs de ligues supérieures et ne concernent pas seulement le football ou le hockey sur glace, il a été prévu la possibilité d'étendre ce régime d'autorisation à d'autres types et niveaux de sports.

L'autorisation relative à la tenue du match pourra être assortie de certaines obligations - à la charge de l'organisateur - pouvant porter sur des mesures architectoniques et techniques, des règles en matière de ressources en personnel ou relatives à la vente des billets, la vente des boissons alcooliques, le traitement des contrôles d'accès ou encore des mesures concernant l'arrivée et le départ des supporters et les conditions d'admission au stade.

¹ Cf. rapport de la CCDJP du 2 février 2012, op. cit. p.14

Le but de ce régime d'autorisation n'est pas de nuire à l'exercice normal des matchs ou d'en interdire le déroulement, mais au contraire de fournir aux autorités un instrument adéquat pour obtenir du club qui, en sa qualité d'organisateur, est responsable de la sécurité, que celui-ci prenne toutes les mesures que l'on est en droit d'attendre de lui pour garantir la sécurité. L'application du régime de l'autorisation doit s'effectuer de manière proportionnelle et prévisible pour les organisateurs, qui devront pouvoir disposer du temps nécessaire pour prendre les mesures nécessaires.

L'autorité cantonale compétente pour octroyer les autorisations n'a pas été définie dans le CVMS. Cela est de la compétence de chaque canton (art. 13 CVMS).

L'alinéa 3 de cet article crée la base légale pour des contrôles d'identité et des comparaisons avec la base de données des hooligans (HOOGAN) aux entrées des stades et au moment de monter dans les transports organisés de supporters.

Quant à l'alinéa 4, il définit les sanctions qui peuvent être prises en cas de violation des conditions assorties à l'autorisation de jeu.

Article 3b – Fouille

Considérant que la fouille des spectatrices et spectateurs est nécessaire pour éviter que des armes ou des engins pyrotechniques ne soient introduits illégalement dans les stades, cet article pose les principes de la fouille approfondie des spectatrices et spectateurs en cas de soupçons concrets qu'une personne tente d'introduire des objets non autorisés tels que des armes ou des engins pyrotechniques dans le stade. Une telle fouille devra être pratiquée par la police, avec l'assistance de personnel médical si nécessaire, dans un endroit à l'abris des regards.

En l'absence de soupçons, seule une palpation par-dessus les vêtements, par des personnes de même sexe, est possible. Celle-ci sera effectuée par les agents de sécurité chargés des contrôles des accès aux stades.

Article 4 – Interdiction de périmètre

La modification de cet article porte sur l'augmentation de la durée maximale des interdictions de périmètre de un an à trois ans.

Il est également précisé qu'une telle mesure peut désormais être prononcée à l'échelle nationale. En effet, dans la pratique actuelle, les autorités cantonales ne pouvaient prononcer ces interdictions que pour les périmètres situés sur leur territoire. Le supporter ainsi touché par la mesure pouvait cependant encore se rendre dans un autre canton et y commettre des actes de violence, limitant ainsi l'effet de la mesure.

L'extension territoriale des interdictions de périmètre permettra ainsi indéniablement de renforcer l'effet préventif de cette mesure et de la rendre efficace.

Article 6 – Obligation de se présenter à la police

Le projet de modification procède à un allègement des conditions relatives au prononcé d'une obligation de se présenter à la police, à mesure que celles-ci étaient beaucoup trop restrictives et limitaient ainsi l'application de cette mesure. Actuellement, il faut au préalable avoir violé une interdiction de périmètre, ou l'existence de faits concrets laissant supposer une intention de commettre des actes de violence. La difficulté pratique réside dans la vérification de la violation ou des faits concrets qui pouvaient justifier le prononcé de la mesure.

À l'avenir, il sera possible de prononcer directement une obligation de se présenter à la police dès le moment où des actes de violence d'une certaine importance (ex: dommages graves à la propriété) ont été commis, et ce sans devoir passer au préalable par l'interdiction de périmètre. Par contre, pour de simples voies de fait, le prononcé de l'interdiction de périmètre restera la règle.

Article 12 – Effet suspensif

Compte tenu des objectifs liés au régime des autorisations de matchs, et du manque de temps entre le prononcé de la mesure et la tenue du match, il convenait de préciser que les recours contre les décisions y relatives ne peuvent avoir d'effet suspensif. En effet, si un tel effet était accordé, toutes les décisions pourraient être contournées par le biais des recours. Toutefois, à la demande de la partie recourante, l'effet suspensif pourra être octroyé.

Quant à l'effet suspensif relatif aux autres mesures (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue), celui-ci a été maintenu.

Article 13 – Compétences et procédure

Les cantons doivent désigner les autorités compétentes pour accorder les autorisations visées à l'article 3a al. 1, ainsi que celles compétentes pour ordonner les mesures des articles 3 al. 2 (obligations assortissant l'autorisation au sens de l'art. 3a al. 1), 3b (habilitation des entreprises de sécurité privées chargées de contrôler l'accès au stade), 4 et 5 (interdiction de périmètre), 6 et 7 (obligation de se présenter), 8 et 9 (garde à vue).

Conformément à l'article 2 de l'arrêté du 16 juin 2010 portant adhésion de la République et canton du Jura au concordat (RSJU 559.2), ces autorités seront désignées par voie d'ordonnance.

Il est proposé que les autorités compétentes soient les suivantes :

- Concernant l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter et la garde à vue, cette compétence sera confiée à la Police cantonale, plus précisément aux officiers de police judiciaire au sens de l'article 8 de la Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LICPP, RSJU 321.1).

Les officiers de police judiciaire possèdent déjà des compétences analogues dans le domaine de la procédure pénale, soit d'ordonner l'arrestation provisoire (art. 9 ch. 2 LiCPP) ou la prolongation de la garde au-delà de 3 heures (art. 9 ch. 3 LiCPP).

De plus, l'ordonnance portant exécution de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure en matière de violence lors de manifestations sportives (RSJU 551.2), donnait déjà aux officiers de police judiciaire la compétence d'ordonner l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue (art. 3 de ladite ordonnance).

- C'est pour le reste l'Office des sports qui délivrera les autorisations de matchs et pourra ordonner les mesures au sens de l'article 3a CVMS, en s'appuyant sur d'autres services, tels que la Police cantonale, le Service des arts et métiers et travail ou de professionnels, par exemple un architecte pour déterminer les mesures architectoniques.

Il ne paraît en effet pas opportun de désigner la Police cantonale comme autorité compétente, car dans ce cadre, elle pourrait par exemple exiger, avant de délivrer la moindre autorisation, un engagement important de policiers, prestation qui serait facturée aux clubs sportifs, ce qui pourrait amener ces derniers à douter de sa neutralité et de sa probité. La Police cantonale ne doit pas être juge et partie dans le cadre de la délivrance des autorisations. Le but des autorisations de matchs n'est pas d'empêcher ou de mettre des conditions et des frais disproportionnés à la charge des équipes sportives régionales, mais bien d'assurer la sécurité. Choisir l'Office des sports comme organe compétent permettra d'allier la promotion du sport et cette exigence de sécurité.

- Les décisions prises par les autorités compétentes seront susceptibles d'opposition et de recours conformément au Code de procédure administrative.
- Concernant l'habilitation des entreprises de sécurité privées chargées de contrôler l'accès au stade, la Police cantonale dispose déjà de compétences dans le domaine des entreprises de sécurité, notamment la délivrance des autorisations d'exploiter une entreprise de sécurité ou celle de pratiquer des activités de sécurité (art. 1^{er} du Décret portant introduction du concordat sur les entreprises de sécurité, RSJU 559.115.1).

III. Effets du projet

Le présent projet aura des incidences en matière de gestion administrative des autorisations de matchs. Cette tâche reviendra à l'Office des sports. Cette nouvelle compétence ne devrait pas entraîner une charge de travail trop conséquente, les supporters jurassiens n'étant pas réputés violents et les clubs locaux n'évoluant pas dans les divisions supérieures. Il est dès lors envisageable de donner les autorisations pour une demi-saison, voire pour la saison complète, en réservant les cas particuliers, tels que les matchs de coupe et en réévaluant périodiquement la menace.

De plus, il faut espérer que les nouvelles mesures proposées conduisent à une réduction du travail de la police lors des éventuels matchs à risque. Cependant, la possibilité de facturer aux clubs les dépenses inhérentes au déploiement de forces de police dépassant le dispositif de base demeure.

IV. Conclusion

Les documents suivants sont remis en annexe : le texte du CVMS révisé, la version comparative entre le CVMS actuellement en vigueur et la nouvelle version, le rapport explicatif de la CCDJP, ainsi que l'arrêté portant approbation de la modification.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à approuver la révision du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

Delémont, le 4 juin 2013

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président

Sigismond Jacquod
Chancelier d'État

Annexes : ment.